

公共服务均等化论略

江明融

(厦门大学经济学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 政府为社会提供均等化的公共产品与服务是现代市场经济的必然要求。长期以来, 我们实行的是城市偏向型公共产品供给制度, 造成农村公共产品供给短缺, 供给成本分担不合理, 公共产品收益分享不公平, 供给决策机制不规范等问题, 影响了农村经济社会的发展, 导致城乡经济社会发展进一步失衡。因此, 必须根据公共财政的要求, 实行城乡统筹的公共产品供给制度, 以促进公共服务均等化目标的实现。

关键词: 公共产品与服务; 供给; 均等化; 城乡统筹

中图分类号: F812.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-5230(2006)03-0043-05

公共产品是城乡居民生产生活不可或缺的基本条件, 它具有非排他性和非竞争性特征, 大致均等地享受政府提供的公共产品与服务是每一个公民的基本权利。在我国公共财政积极推进的转型时期, 由于计划经济惯性等原因, 政府并未很好履行其应有的公共职责, 公共产品供给各地不均等, 财政剩余各地不一, 生活在同一片土地上的人们, 财政待遇迥然不同, 这进一步强化了我国城乡分割的二元经济结构, 在一定程度上影响了实现全面小康社会与构建和谐社会的进程。城乡间公共服务供给能力的不均等, 是任何国家社会经济发展中不可避免的事情, 但这种差异不能无限制扩大, 否则不仅会违背公平原则, 而且还会导致经济效率的损失。因此, 通过运用公共财政理论观点, 分析我国公共产品与服务供给存在的问题, 努力探索实现公共服务均等化目标的有效途径, 便成为当前我们面临的一项重大而紧迫的课题。

一、公共服务均等化的内涵及意义

公共产品理论是西方公共财政理论的两大基石之一。所谓公共产品, 按萨缪尔森的经典表述是指“每个人对这种产品的消费, 并不能减少任何他人也消费该产品”, 其实质是指具有共同消费性质的服务, 而不是“产品”本身^{[1](P608)}。因此, 公共产品与公共服务实际上是同一个意思。而所谓公共服务均等化则是指政府及其公共财政要为不同利益集团、不同经济成分或不同社会阶层提供一视同仁的公共产品与公共服务, 具体包括财政投入、成本分担、收益分享等方面内容。公共服务均等化有助于公平分配, 可以实现公平和效率的统一。在国外, 公民享受基本均等的公共服务被认为是天经地义的, 公民与生俱来的权利, 因此公共服务均等化早已成为发达市场经济国家基本施政纲领。

收稿日期: 2006-03-02

作者简介: 江明融 (1972—), 男, 福建古田人, 厦门大学财政学博士生, 福建财会管理干部学院讲师。

我国目前已基本确立了市场经济体制,根据公共财政理论,尽管政府及其公共财政的活动范围只应局限于市场失效领域,但公共财政活动必然直接或间接地作用于各个经济主体,政府弥补市场失灵的过程必定会与市场发生各种各样的联系,这就产生政府从事公共活动时如何直接为市场服务的问题。在市场经济中,由于人们的经济活动是为了追求自身利益最大化,而这种最大化必须是有限度的,是利己不损人的,即必须依据等价交换准则进行。这一准则决定了政府为市场提供的服务必须是“一视同仁”的,也就是要实现公共服务的均等化目标。这样,任何市场主体都无法依靠政府权力来索取额外的价格和利益,也不因为政府权力的干预而遭受额外的费用和损失。这表明公共服务均等化目标是与市场经济的本质要求相适应的。

要确保政府提供的公共产品与服务能体现均等化原则,就必须要求政府的公共活动要以社会利益和公共需要为目的,着眼于所有市场活动主体,而不是只考虑某一经济成分,或某些阶层、某些利益集团的要求和利益。这样,政府就不会通过自身的支出而直接干预市场的正常活动。相反,如果政府的支出只是着眼于某些经济成分、社会集团或某些社会成员的利益,公共产品与服务在供给方面就会存在严重不均等现象,就会扰乱市场秩序和运行轨迹,其实质就是政府以非市场的方式直接介入或干扰了市场活动,这无论在理论上还是在道义上讲都是不能接受的。当然,公共服务的均等化是相对而非绝对的,西方国家政府通常通过公共支出对某些人群或个体实施大量的补助和服务,或通过累进的税制对另一些人群收取较高的税款,从表面上看,这违背了“一视同仁”的原则,其实不然。西方政府这些区别对待的做法,仍然是根据政府要对市场活动“一视同仁”的基本要求确定的,是政府借助于这些活动去实现其服务于整个社会和市场的根本目的的。

二、现行公共产品供给制度无法实现均等化目标

由于我国从建国之初就推行以工业为主导的非均衡发展模式,从而形成城乡分割的二元经济结构。与此相适应,我国公共产品与服务的供给也一直是实行城市偏向型的非均衡供给制度。其原理可用图 1 来分析:

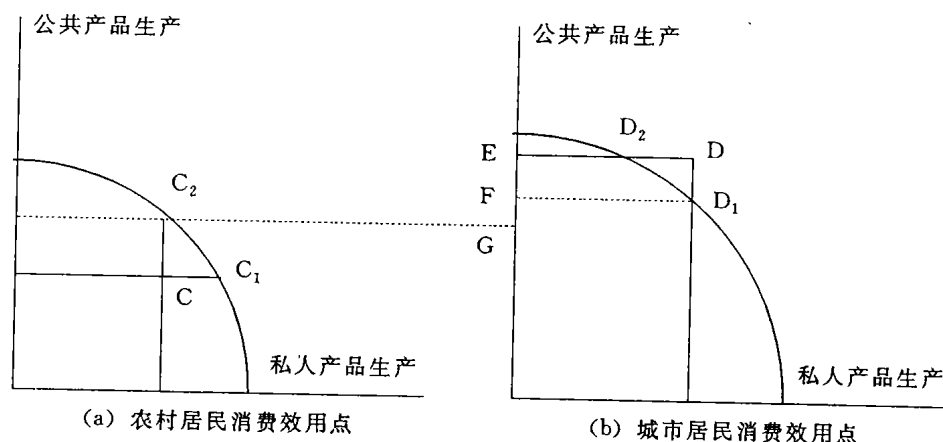


图 1 城市偏向型公共产品供给

在图 1(a)中,现阶段农村居民的最佳效用点本来应在 C_1 和 C_2 点之间的生产可能性线上,由于不对称的公共产品成本分担和收益分享制度,使农民的私人产品和公共产品消费均有减少,其效用点最终落在 C 点上,这使得农民的社会无差异曲线内移,消费效用降低,显然这不是农村居民的最佳效用点。再看图 (b),城市居民的最佳效用点应该是在 D_1 和 D_2 点之间的生产可能性线上,但由于实行城市偏向型的公共产品制度,城市居民的私人产品和公共产品消费均有所增加,其社会无差异曲线外

移,这使得城市居民的效用点最终落在D点上,城市居民的福利明显增加。目前,这种城市偏向型的公共产品供给制度主要存在两个问题:

一是公共产品供给的成本分担与收益分享不对称。在现代社会,税费是政府用来分摊公共产品成本的社会分配机制。按照现代税收的公平原则,税费分摊一般要遵循受益原则和能力原则。在我国,公共产品的成本分担并没有完全遵循这两个原则。从我国城乡居民的纳税能力对比和税收分摊制度安排看,农村居民的纳税能力明显弱于城市居民,但农村居民的相对税费负担却高于城市居民。而从公共产品的收益分享情况看,在城市偏向型公共产品供给制度安排下,我国除国防、外交等公共产品能够大致在城乡居民间均衡分享外,其余的众多公共产品均采用分割分享制度。城市居民可以享受包括基础教育、社会保障、基础设施、公共卫生医疗等为数众多的公共产品和服务。而广大农民却没有享受应有的“国民待遇”,由于政府公共财政资源投入不足,农村在社会保障、生活设施、医疗卫生等供给方面基本处于缺位状态,农民公共产品消费权益受损。

二是公共产品供给决策机制不规范。农村公共产品供给主要采取“自上而下”的决策机制。我国公共产品供给很大程度上取决于政府的偏好,由政府官员根据政绩和利益的需要决定公共产品的内容、数量和质量,各级政府往往热衷于投资一些见效快、易出政绩的短期公共项目,这造成了非意愿消费选择下公共产品的过度供给。目前各地出现的各类“政绩工程”、“面子工程”均是这种将公共产品消费主体排除在公共项目的决策、运作和监督之外,不能真正反应多数居民需求意愿的决策机制所造成的结果,导致有限财政资源的严重浪费。

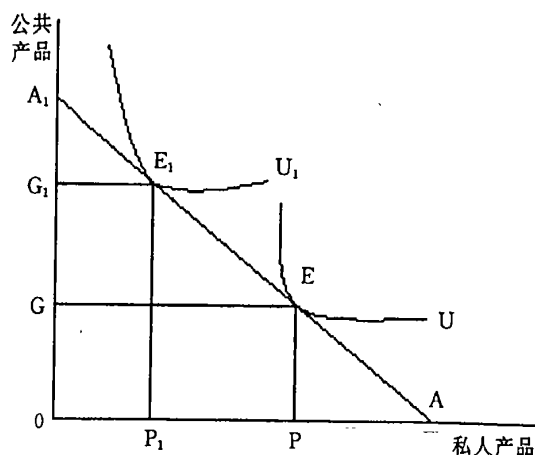


图2 非意愿消费选择下的公共产品供给

图2中 A_1 为消费者预算约束线, U 为无差异曲线,在 E 点上消费者会选择 OP 的私人产品和 OG 的公共产品,并按 PA/OA 比率缴纳税费,此时消费者福利达到最大化;但如果出现政府官员替代消费者决策,则会改变消费者预先的意愿消费组合,使无差异曲线上移至 U_1 处,消费者承担了 P_1A/OA 的税费率,此时,由于非意愿公共产品的过度供给,使消费者福利受损,资源配置出现非效率。

三、非均衡公共产品供给的效应分析

城市偏向型的非均衡公共产品供给制度给我国城乡经济社会发展带来众多负面效应,进一步强化了城乡分割的二元经济结构,使得城乡经济社会发展更加失衡:

1. 城乡居民的收入效应。城乡居民取得的各种合法的劳动收入和财产收入,只有在依法缴纳了各种税费之后,才能形成可支配收入。由于不合理的公共产品成本分担制度,直接导致了城乡居民收入差距的进一步扩大。而农村相对薄弱的公共产品供给现状又进一步削弱了农民增加收入的潜力,使得城市居民可支配收入相对增加,农民可支配收入则相对减少。2000年全国城镇居民人均可支配收入为6280元,农民人均纯收入为2258元,农民收入是城镇居民收入的35.96%;2004年全国城镇居民人均可支配收入为9422元,农民人均纯收入为2936元,农民收入是城镇居民收入的31.16%,5年差距扩大了4.8个百分点^[2]。

2. 城乡居民的消费效应。由于各级政府的公共财政资源集中投向城市公共产品,而这些公共产品的消费主体基本上限于城市居民,因此产生了两方面的消费效应:一是由于城市偏向型的公共产品供给制度本身就使得农民的公共产品消费处于低水平状态;二是农民收入中还要拿出相当一部分用于

支付其生产、生活所必须的各种公共产品的供给成本,从而相对降低了农民的私人产品消费水平,这也是农村私人产品消费市场难以启动的重要原因。2004年,农民人均生活消费支出为2185元,仅是城镇居民人均消费性支出7182元的30.4%^[3]。

3. 城乡居民的储蓄效应 当前我国居民储蓄持续增长,2005年我国居民存款首次突破14万亿元,达到143278.27亿元,人均存款额超过1万元,但这并不能说明我国城乡居民收入的普遍提高。从储蓄分布看,居民储蓄存款主要集中在城市;人数最多的中小储户拥有的存款并不多,而占全国总人口39%的城镇居民,却拥有83%的储蓄存款,储户结构和收入不对称问题十分突出。影响低收入阶层储蓄、投资、消费的根本原因还是收入问题。占总人口大部分比例的农村居民收入偏低,这无形中制约了农民储蓄水平的提高。

4. 基层政府的财政风险效应 由于近年来普遍存在事权下放、财权上移,财权与事权不对称的情况,使得中央、省、市三级的财力主要投向城市,再加上农业税取消后,基层政府的财政收入骤减,而县乡两级政府又不得不承担众多农村公共产品的供给责任,这就使得基层财政负担加重,财政风险加大。以福建省为例,2000年底福建省县乡政府负债总额为2494亿元,是当年全省县域财力的2.4倍。全省有989个乡镇负债,负债面达98.6%,负债总额55亿元,乡镇平均负债为540万元,且大多数县乡债务占财力的比重高,不具备自身偿还能力。有的县乡负债甚至高于其当年可用财力,远远超过了财政举债的警戒线^[4]。

四、实现公共服务均等化目标的政策取向

要实现公共服务均等化,尤其是城乡间公共服务供给的基本均等化目标是一项艰巨而系统的工程,从目前情况看,单靠农村自身的力量是无法实现这个目标的。当前比较可行的办法是实行城乡统筹的公共服务供给制度。实行城乡统筹的公共服务供给制度,就是要在遵循“帕累托改进原则”和保证城市居民现有效用水平不降低的前提下,将城市创造的一部分财富用于提供农村公共产品,从总体上提高农村公共产品的供给水平(如图3所示)。

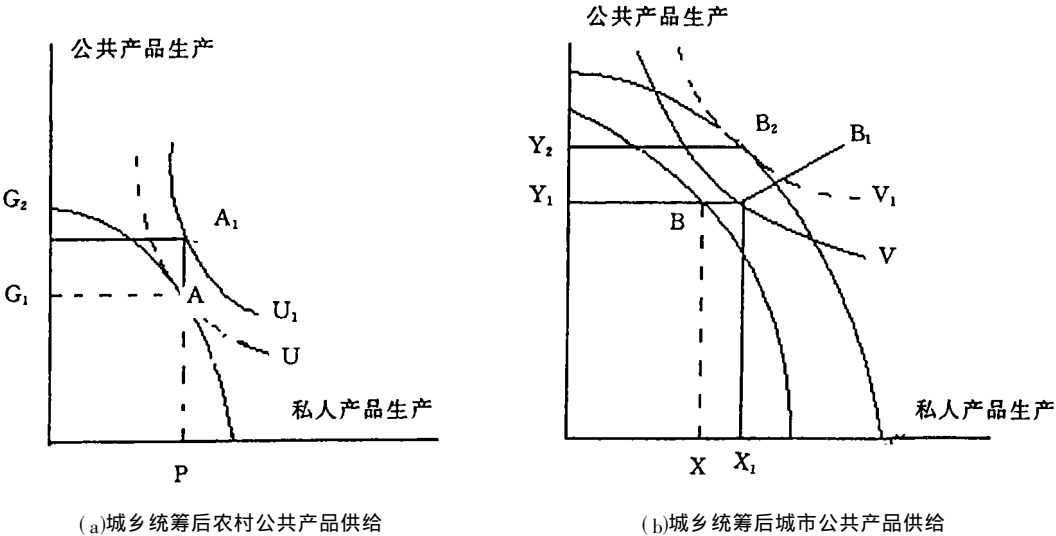


图3 城乡统筹的公共产品供给

由图3(a)和图3(b)可知,在初始阶段,农村和城市的公共产品最优供给分别是 G_1 和 Y_1 ,私人产品的最优供给分别是 P 和 X ,资源配置的均衡点则分别是 A 和 B 点,很明显,城市公共产品供给水平高于农村,二者差距是 $Y_1 - G_1$ 。假设在农村经济水平不变以及不降低私人产品消费(即不增加农民税费)的情况下,要想将其公共产品供给水平提高到 G_2 ,惟一的办法只有实行城乡统筹,将城市创造的一部

分财富用于提供农村公共产品。在此情况下,如图(a)所示农村居民福利提高,其效用线由 U 变为 U_1 ,最佳效用点就变为 A_1 点。由于要保证城市居民现有效用水平不会降低,以降低改革的内部成本,只有城市的经济水平得到新的发展以后才能达到这个目标。假设城市的经济水平提高了,其生产可能性线则向外推,如果不实行城市反哺农村的政策,城市居民的最佳效用点为 B_2 ,其公共产品和私人产品消费水平分别是 Y_2 和 X_1 。如果实行城乡统筹的公共产品供给制度,可以保证城市居民的公共产品消费不变,而私人产品消费水平则由 X 增加到 X_1 ,资源配置的均衡点由 B 变为 B_1 ,城市居民的福利也能得到一定的提高。实行城乡统筹的公共服务供给制度不仅是简单的财富转移,还涉及到其他许多方面内容:

首先,要转变政府职能,着力推进有效且有限政府的构建。构建有效政府是提高政府公共服务供给效率,实现公共服务基本均等化的前提。要构建有效政府首先必须实现有限政府,所谓有限政府并非政府管得越少越好,其实质是政府职责应当符合不同经济发展阶段的需求,不能实行超越实际的超越政策;政府要发挥其正确的职能和作用,最终成为有效政府。在现代社会,不同政府的最大差别就在于“市场取代政府或政府取代市场的不同程度”。因此,有限政府的重要职能在于“公共领域”中“组织和执行公共产品供给”的职能^[5],而这种职能的执行完成程度将在某种程度上左右着公共服务均等化的实现。公共财政改革的逻辑起点是市场,而市场的不同发育阶段决定了政府职能范围的差异。目前我国正处于市场经济的初期,市场发育程度较低,政府职能中的“越位”与“缺位”现象并存。所以政府首先必须认清自身定位,切莫实行不符实际的政策。当前政府应将职能定位于:“市场能干的,政府一般不要干”;“市场能干的,但一时又干不好的,或者可能干坏的,政府要干”;“市场不能干的,政府一定要干”^[6]。只有明确各级政府的职能定位,才能有效解决政府职能的“越位”问题,切实将主要精力用在公共产品与服务供给的薄弱环节。

其次,随着农业税取消,县乡财政困难将会加剧。这可能会使地方政府走向“少收钱,也少提供公共服务”的极端,最终与公共服务均等化目标背道而驰。因此,要加快财税制度的改革与完善。从财政方面看,主要是通过各种渠道建立完善的财政均衡机制,尤其是要建立和完善横向转移与纵向转移相结合、一般转移与专项转移相结合的纵横交错的均等化财政转移支付制度。同时还要从财政体制创新入手,减少财政级次,实行“省管县”和“乡财县管”。从税收角度看,主要是按照建立公共财政体制和现代税制的要求,加快推进城乡一元税制改革进程,使广大农民作为纳税人取得与其他社会成员平等的纳税地位并承担合理的公共产品供给成本的职责。另一方面,要改革和完善地方税收体系,赋予地方一定的税收立法权,保证地方政府拥有提供公共产品的稳定收入来源。

最后,改进农村公共产品供给的决策机制。增加农村公共产品供给必须遵循偏好最大化原则,即应该提供绝大多数农民最急需的公共产品和服务。目前我国农村公共产品“自上而下”的供给机制忽视了广大农民对公共产品的实际需求,导致部分公共产品供给过剩和不足并存。供给质量低下,从而不利于发挥公共产品的效用。因此,应当建立农村公共产品需求偏好表达机制,给予农民充分参与公共产品决策的民主权利,使有限的财政资源能用于大多数农民最急需的公共产品和服务的供给上,从而促进公共服务基本均等化目标的实现。

参考文献:

- [1]张馨.公共财政论纲[M].北京:经济科学出版社,1999.
- [2]国家统计局.中华人民共和国2004年国民经济和社会发展统计公报[R].北京:中国统计出版社,2005.
- [3]李德水.科学发展观促进中国人权事业的发展[J].人权,2005,(3):2-5.
- [4]孙立东,罗妙成,江明融,等.促进县域经济发展的财税政策研究[J].福建财会研究,2004,(1):21-25.
- [5]肖建华,刘学之.有限政府与财政服务均等化[J].中央财经大学学报,2005,(6):6-10.
- [6]邓子基.建立稳固、平衡、强大的国家财政与构建公共财政的基本框架[J].财贸经济,2002,(1):19-24.

(责任编辑:胡浩志)